E/CONF.39/H/45
25 Oct.1962
ORIGINAL : ESPAÑOL

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LA APLICACION DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA
EN BENEFICIO DE LAS REGIONES MENOS DESARROLLADAS

Punto del programa : H.1/H.2 (comb.)

Argentina

ORGANIZACION, PLANIFICACION Y PROGRAMACION DEL DESARROLLO ECONOMICO EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Por el Dr. Manuel SAN MIGUEL,
Secretario Ejecutivo
del Consejo Nacional de Desarrollo

Las monografías presentadas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología en Beneficio de las Regiones Menos Desarrolladas constituyen documentos de trabajo de dicha Conferencia. Se publican tal como han sido presentadadas por los colaboradores y los puntos de vista expresados en ellas corresponden a los colaboradores. (Véanse notas al dorso.)

NOTAS

1. Las monografías seleccionadas para las Sesiones Generales serán distribuidas en la Conferencia en los siguientes idiomas oficiales de las Naciones Unidas: español, francés, inglés y ruso.

2. Las monografías seleccionadas para las Sesiones Especiales serán distribuidas en la Conferencia únicamente en uno de los idiomas oficiales antes indicados.

3. Los resúmenes de las monografías presentadas por los colaboradores serán distribuidos en la Conferencia en los siguientes idiomas oficiales de las Naciones Unidas: español, francés, inglés y ruso.

4. No se procederá a la distribución general de las monografías y resúmenes con antelación a la Conferencia. Unicamente serán publicadas en cantidades limitadas con antelación a la Conferencia para uso exclusivo de las delegaciones de los gobiernos participantes y de otros participantes autorizados. La publicación con posterioridad a la Conferencia y la distribución general de las actas y debates de la Conferencia seguirán las prácticas de las Naciones Unidas establecidds por ia Junta de Publicaciones de las Naciones Unidas.

N° 1238
H.1.-H.2. (comb)

"ORGANIZACION, PLANIFICACION Y PROGRAMACION DEL DESARROLLO ECONOMICO EN LA REPUBLICA ARGENTINA"

Dr. Manuel San Miguel
Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Desarrollo

a) Etapas del desarrollo nacional en las últimas décadas.

1 - El país demuestra en su proceso evolutivo operado a partir de la década del treinta, dos etapas definidas que pueden sintetizarse esquemáticamente de la siguiente manera:

2 - i) La etapa de desarrollo basado en la sustitución de importaciones menos complejas, y en la incorporación de recursos humanos provenientes de sectores primarios, en muchos casos con baja productividad, a actividades manufactureras.

3 - Este proceso de crecimiento llegó al límite de saturación cuando el monto de las importaciones se redujo apreciablemente con respecto al producto bruto nacional.

4 - ii) La segunda etapa se inició a partir de este período límite. Por ello sus comienzos se caracterizan por el estancamiento prevaleciente, que significa el agotamiento del desarrollo inducido a la manera tradicional. Por lo tanto, el dinamismo inductor del crecimiento en lo futuro deberá basarse en el aumento adecuado de la demanda efectiva interna sobre la base del mejoramiento obstensible de la productividad real y en la sustitución de bienes más complejos que tengan un difundido efecto de eslabonamiento en el proceso productivo.

5 - A la vez, el logro de una fase estructuralmente más eficiente, permitirá la expansión de las exportaciones, al aprovechar en forma más integral que en el pasado, las ventajas comparativas que el país posee.

6 - La comparación de ambas etapas fundamenta la conclusión de que el primer proceso de desarrollo se caracteriza por el uso extensible de la técnica y la utilización de formas incipientes de organización para combinar los factores productivos.

7 - En cambio, la segunda fase requiere la adopción intensiva de la técnica y el funcionamiento más racional de las actividades productivas. Además, el escaso margen para sustituir importaciones, hace relevante el incremento de la demanda efectiva interna como elemento estratégico del desarrollo, sin perjuicio de una vigorosa actuación exportadora aprovechando optimamente la ventaja comparativa.

b) Las condiciones para el desarrollo nacional.

i) Mayor eficiencia del sistema productivo.

8 - Para lograr formas óptimas en la combinación de los factores que intervienen en la producción y, por lo tanto, obtener mayores niveles de productividad real, será necesario adoptar métodos más racionales que utilicen los instrumentos modernos que la técnica provee. De este modo, se tenderá hacia el máximo de la función de producción al nivel de las empresas individuales y al nivel sectorial y de la economía como un todo.

9 - Ello supone en forma necesaria un comportamiento funcionalmente armónico de todos los factores que participan, directa o indirectamente, en la acción productiva; la fuerza del trabajo, el empresario y el gobierno.

a) Comportamiento de la fuerza del trabajo.

10 - Es imprescindible el empleo intensivo de formas de organización y producción más evolucionadas y su adopción voluntaria por la fuerza del trabajo. El logro de esta meta puede en algunas circunstancias obstaculizarse por la eventual existencia de desocupación friccional. Sin embargo, es posible con un criterio económico y social superar el ajuste funcional de la ocupación, si existe la adecuada movilidad y la creación de nuevas fuentes de trabajo, para permitir los cambios tecnológicos en la composición de la estructura ocupacional y alcanzar de esta forma el pleno empleo de los recursos humanos. Por otra parte, el efecto derivado de esta acción eficiente, que se podrá medir cuantitativamente por un mayor fluir de ingresos reales en todos los sectores, hará viable el mejoramiento definitivo del bienestar social.

11 - En consecuencia, existe una estrecha interrelación entre la adopción de formas más eficientes de producción con el bienestar de la población. Los ejemplos contemporáneos de los países que adoptan, de modo voluntario, los modernos métodos tecnológicos para mejorar su aptitud y capacidad productiva, indican con evidencia que hay una correlación entre el ingreso real creciente que fluye hacia los sectores de la fuerza del trabajo y el aumento de la productividad de los factores insumidos.

12 - Además, el incremento sostenido del ingreso real hará posible el aumento de la demanda efectiva interna, lo que constituye un factor estratégico para acelerar el desarrollo nacional, conforme a la descripción que caracteriza la segunda etapa de nuestro crecimiento explicada precedentemente.

13 - De esta manera, se logrará ensanchar la dimensión del mercado interno, y la exploración pertinaz de las posibilidades que ofrecen los mercados externos, consolidará un ámbito mercantil-nacional y extranjero -más adecuado con las dimensiones de escala requeridas para lograr una mayor capacidad competitiva y aprovechar integralmente las ventajas comparativas del país.

14 - La ejecución de los programas de desarrollo, requerirá la participación activa y entusiasta de todos los sectores sociales. La

adecuada comprensión de que el perfeccionamiento de la capacidad productiva y el logro de niveles más altos de productividad real, conducirán con certidumbre al mejoramiento sostenido del bienestar, harán factible la cristalización del consentimiento societario para trabajar en forma armónica y flexible, a fin de alcanzar los objetivos definidos en el programa. Esta definición de objetivos no tiene características compulsivas, sino significa un contexto indicativo para la acción concertada y armónica de los sectores en pos del substancial progreso material y espiritual. La otra alternativa que puede oponerse a este método, es el estancamiento y la inflación persistente. El mantenimiento del ingreso por habitante en niveles estancados y el congelamiento de la productividad real de los factores en el grado actualmente prevaleciente, crean un conjunto acumulativo de antagonismos entre los distintos sectores que pugnan por transferir hacia otros, los efectos depresivos de esta situación. Tales fricciones derivadas de la lucha por los ingresos que se manifiesta en los hechos concretos a través del incremento de los precios de las mercancías, de la creciente incidencia de los impuestos y de la puja por mayores salarios monetarios, se agravan, en el tiempo, por la incorporación de grupos humanos adicionales, que son inherentes a la dinámica del crecimiento vegetativo del país.

15 - Complementariamente, también incide el efecto de demostración nutrido en el arraigo de motivaciones generadas por la adopción de nuevas pautas de consumo, y reflejadas en la preferencia consuntiva más evolucionada. Tal fenómeno social moderno es acuciado por los medios de comunicación más estrechos que posee el mundo contemporáneo y añade otro elemento de aceleración a las rigideces sociales existentes.

16 - A su vez, los aumentos monetarios de las retribuciones a los factores de la producción, sin que ello vaya acompañado del mejoramiento de la productividad, no significa solución alguna a los problemas del estancamiento económico.

17 - Tal proceso conduce necesariamente, a través del conocido efecto acumulativo de la espiral inflacionaria, hacia nuevas fases inestables, inducidas por el aumento persistente de los precios, sin que se produzcan aumentos efectivos y sostenidos en los ingresos reales. Además, la aparición de actividades especulativas y filtraciones circunstanciales, estimuladas por las tendencias inflacionarias, disminuye la eficiencia del sistema productivo y, en definitiva, la economía en su conjunto entre en una etapa de inestabilidad y menor productividad, con las perturbaciones económicas y sociales inherentes.

b. <u>La acción del empresario</u>

18 - En el sistema productivo basado en la iniciativa individual, la propiedad privada de los bienes de producción y en el mecanismo de los precios del mercado como elemento básico para la asignación de los recursos reales y financieros disponibles, tiene singular importancia el dinamismo técnico del empresario como un factor estratégico del desarrollo nacional.

19 - Siendo condición necesaria para el desenvolvimiento más balanceado de la actividad económica evitar los graves estrangulamientos intersectoriales y los desajustes persistentes en el balance de comercio, se requerirá lograr una elasticidad más flexible de la oferta de

alimentos y materias primas por parte del sector agropecuario, dentro de un proceso de costos de producción decrecientes, es decir, con productividades marginales reales crecientes.

20 - El suministro de alimentos a precios más económicos y la provisión de materias primas sobre la base de costos que tengan una apropiada relación de economicidad con los precios mundiales, mejorará la estructura de la producción nacional y hará viable una política de incremento de salarios reales que sustentará en lo futuro el aumento de la demanda efectiva interna.

21 - Además, la formación de mayores saldos exportables que fluyan hacia los puertos nacionales de embarque en condiciones de creciente capacidad competitiva, permitirá mejorar la posición de nuestra balanza de comercio, abatiendo el estrangulamiento que persiste, en la última década, en el sector externo.

22 - El sector industrial debe realizar una intensa racionalización de su funcionamiento productivo, de modo que se alcancen formas óptimas en la combinación de los factores, el mejor aprovechamiento de la capacidad instalada y la incorporación continua de equipos en consonancia con la tecnología más eficiente. El incremento de la oferta de bienes manufacturados, dentro de un margen de costos decrecientes, estimulado por el aumento de la demanda efectiva interna, inducirá al ritmo sostenido del desarrollo nacional, fortalecido por el necesario mejoramiento de las inversiones infraestructurales, generadoras de economías externas que complementarán la madurez operativa del sistema económico del país en su conjunto.

23 - La mejora persistente de la eficiencia productiva en el sector industrial hará viable, en lo futuro, el aprovechamiento integral de los beneficios emergentes de la división internacional del trabajo y de la formación de mercados más dilatados, que se constituyen por la integración de ámbitos económicos, como lo es la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Sobre el fundamento de la creciente productividad real de los factores, del aumento de la demanda efectiva interna y de las adecuadas negociaciones en el marco de los mercados externos, nuestro país podrá en forma progresiva, pero efectiva, diversificar su capacidad de producción y exportación.

c. <u>La actividad gubernamental</u>

24 - El rol de la acción del Gobierno en el campo del desarrollo nacional constituye un aspecto de singular importancia, por cuanto de su apropiado límite y de su contribución intrínseca para alcanzar las metas proyectadas, dependen las alternativas de facilitar u obstaculizar el ritmo de crecimiento.

25 - En tal sentido, la acción gubernamental específica en este campo, que está comprendida por su política fiscal, presupuestaria, arancelaria, financiera; como asimismo la ejercida en los sectores básicos que satisfacen servicios públicos esenciales, debe desenvolverse en forma eficazmente suplementaria en conexión armónica con la actividad de los sectores privados.

26 - Ello requiere que también se extienda a la actividad del sector público las formas de organización más eficientes, y que en lo futuro

la prestación de servicios por parte de empresas estatales se programe de modo que sea viable suprimir los déficits de explotación y lograr la adecuada reposición o modernización de las instalaciones y equipos.

27 - En materia de política fiscal la meta debe conducir al logro de una equitativa distribución del ingreso que induzca a cristalizar la participación activa de todos los sectores sociales para ejecutar los programas nacionales de desarrollo. Por otra parte los recursos públicos provenientes de la aplicación del sistema tributario, deberán asignarse sobre la base de presupuestos fiscales que tengan en cuenta el carácter funcional del gasto público y su influencia en el nivel de la ocupación, la producción y el bienestar.

28 - Se deberá, asimismo, hacer una estricta evaluación, sobre la base de las prioridades discernidas en el contexto de los programas nacionales, de las obras públicas fundamentales, con el objeto de mejorar y ampliar en forma permanente la infraestructura y dotar de este modo a la comunidad de los servicios esenciales. El plan integral de inversiones públicas constituirá así, también, un aporte estratégico para la ejecución de los programas, y el hecho de poder evaluar con mayor rigurosidad el grado de prelación de las inversiones respectivas, proporcionará un eficaz mecanismo para la mejor canalización y utilización del ahorro nacional que el sector público recoge. Esta asignación más juiciosa de los recursos públicos hará viable lograr una más oportuna cooperación externa en materia de financiamiento para el desarrollo, en conexión con inversiones que, dada la densidad de capital requerida, necesitan una cuantía considerable de recursos financieros.

ii) Promoción más equitativa del bienestar social.

29 - La cuantía considerable de inversiones que se requiere realizar, tanto en el sector privado como en el sector público, para la eliminación de las deficiencias infraestructurales y para mejorar persistentemente la productividad, hace necesario un mayor esfuerzo interno de formación de capital, para que sea compatible con la magnitud de dicha cuantía. La cooperación financiera externa también puede contribuir a la formación de capital, pero su participación es siempre complementaria, aunque en algunas circunstancias, dado el elevado coeficiente de importación de la inversión, adquiere una mayor relevancia.

30 - Considerando que es un objetivo básico alcanzar como mínimo, una tasa de crecimiento no inferior al 2,5% acumulativo anual por habitante, es posible lograr una compatibilidad dinámica entre la necesidad de un mayor esfuerzo interno de capitalización y progresivo mejoramiento del bienestar social. La mayor productividad real del sistema económico y el proceso acumulativo de desarrollo sostenido, hará viable una mayor capitalización y, simultáneamente, el cumplimiento de metas para mejorar las condiciones de vida de la población. De esta manera se puede resolver con base a una adecuada compatibilidad entre el consumo y la inversión, reflejada indicativamente en los programas nacionales de desarrollo, la aparente antinomia entre la necesidad de aumentar el esfuerzo interno de capitalización y el deseable mejoramiento del bienestar social.

31 - La formulación de una política económica y financiera que permita resolver dinámicamente dicha antinomia, mediante el aumento sostenido del producto bruto nacional por habitante al ritmo indicado, fortalecerá las bases para una activa participación de todos los sectores sociales en el proceso expansivo hacia el logro de los objetivos definidos en los programas nacionales de desarrollo.

32 - De acuerdo con tal compatibilidad, se requerirá el cumplimiento de metas para la satisfacción creciente de las necesidades de la población urbano y rural. Estas metas deberán comprender la construcción de viviendas para familias de menores ingresos, el fortalecimiento y perfeccionamiento de la educación y una efectiva acción en el campo de la salud pública para mejorar sustancialmente las condiciones sanitarias de la población, tanto en los aspectos preventivos como curativos, como asimismo en el abastecimiento de agua potable y en la nutrición.

c) Necesidad de formular un programa nacional de desarrollo.

33 - La solución progresiva de todos los problemas que impiden el funcionamiento más eficiente del sistema productivo y el deseable mejoramiento del bienestar social, requieren la adopción de una política económica y financiera que esté basada en un marco de referencia, que comprenda, aunque en forma aproximativa, los efectos de la acción de los factores que intervienen en el proceso económico y social.

34 - La formulación de un programa nacional que constituya un instrumento objetivo e indicativo, formulado mediante el empleo de técnicas de programación hace posible contar con dicho marco de referencia.

35 - Las técnicas de programación configuran instrumentos neutrales y útiles que permiten pronosticar el posible curso del desarrollo en lo futuro. Sin embargo, conviene tener presente que ello significa solamente un contexto de aproximación a la realidad, para que las autoridades gubernamentales puedan discernir políticas económicas y financieras, pero, será siempre necesario una constante apreciación de los hechos económicos fundamentales, de modo que las políticas que se adopten sean, positivamente, instrumentos apropiados para la solución de problemas concretos.

36 - El examen permanente entre las metas proyectadas y lo acontecido realmente con posterioridad a la adopción del programa, permitirá identificar aquellos factores que en algunos casos, pueden obstaculizar el desarrollo, y en otros determinar, en cambio, una mayor aceleración del proceso de crecimiento.

37 - El Consejo Nacional de Desarrollo está realizando los trabajos para la preparación del programa nacional. Su estructura no implica un organismo burocrático y frondoso, por cuanto procura utilizar todas las informaciones ya disponibles como, así también, coordinar la acción de investigación y análisis de las diversas instituciones vinculadas con los aspectos del desarrollo. Además la constitución de grupos "ad-hoc" de consulta, especialmente en el campo del sector privado, hace viable la adecuada apreciación de los problemas.

38 - En el sector público el Consejo Nacional de Desarrollo esta preparando el plan general de inversiones patrimoniales que realizará la Administración Pública Nacional el próximo año fiscal. Esta acción, para hacer compatible las inversiones patrimoniales del sector público con los recursos disponibles dentro de un marco de prioridades, constituye un paso fundamental para la mejor asignación de los recursos reales y financieros.

39 - En efecto, dado que la decisión final para realizar las obras públicas depende básicamente de pocos altos funcionarios gubernamentales, quienes pueden coordinar técnica y financieramente su acción, será viable que el programa de obras públicas se convierta en un instrumento de gran relevancia para asignar en forma óptima los recursos públicos, que se obtienen a través de los canales fiscales establecidos. Una más eficiente asignación de los recursos públicos disponibles y la realización de obras patrimoniales permitirá no solo el desenvolvimiento de una política anticíclica en aquellas circunstancias en que decline la ocupación en los sectores privados, sino la realización de obras básicas de infraestructura, que permitirán superar los estrangulamientos que impiden el desempeño más eficiente de los sectores privados directamente productivos.

40 - La preparación de las proyecciones macroeconómicas, al nivel global y sectorial, para formular el programa nacional de mediano y largo plazo, requiere necesariamente un lapso apreciable. Sin embargo, con base al estudio sobre la evolución económica de la última década, efectuado por el Consejo Nacional de Desarrollo, es posible establecer un sistema de prioridades de alto grado, que puede servir como marco de referencia para discernir una política económica y financiera compatible, como asimismo para la apropiada evaluación de proyectos específicos de inversiones.

d) Instrumentos para la formulación de los programas nacionales de desarrollo.

i) Consideraciones metodológicas

41 - La coordinación de diversas entidades públicas y privadas permiten el funcionamiento de un adecuado mecanismo para formular los programas nacionales, sobre la base de una información estadística que se irá perfeccionando. Este hecho positivo de la ampliación del campo de información y análisis para la formulación de los programas nacionales de desarrollo, no implica el efecto negativo de la creación de un organismo frondoso y burocrático.

42 - Se indican seguidamente los principales organismos básicos, cuya acción interrelacionada permitirá la realización de los trabajos requeridos para la formulación de los programas nacionales.

ii) Consejo Nacional de Desarrollo

43 - Esta institución fué creada por decreto 7290, de fecha 23 de agosto de 1961, como organismo dependiente de la Presidencia de la Nación. Tiene a su cargo el análisis sistemático y permanente de la evolución económica y social del país, y entre sus funciones se destacan la definición de metas y objetivos del proceso de desarrollo nacional, la formula

ción de programas a corto y largo plazo, el estudio y la evaluación de programas de inversión en sectores básicos. En forma coordinada promueve la elaboración por los organismos responsables de proyectos específicos, con el objeto de hacer una evaluación interdependiente con el programa nacional y acelerar la negociación y la obtención de los recursos financieros externos.

44 - Además, tiene a su cargo la preparación de programas de cooperación internacional en materias técnicas relacionadas con el desarrollo, y coordina la elaboración de estadísticas y la ejecución de estudios socio-económicos en función de los objetivos definidos.

45 - El Consejo está presidido por el señor Ministro de Economía de la Nación, con lo cual se logrará una gran ejecutividad y eficacia de las decisiones tomadas al nivel consultivo.

iii) Consejo Interministerial de Trabajo, Economía y Servicios (CITES)

46 - Este órgano tiene por finalidad armonizar en el más alto nivel gubernamental las decisiones de la política económica, laboral y de servicios públicos, con el objeto de lograr una mayor aceleración en la ejecución de las medidas que adopten los respectivos ministerios. Está integrado por los Ministerios y Secretarías de Estado de las materias específicamente relacionadas con asuntos económicos, financieros, laborales, obras públicas y servicios infraestructurales.

47 - Siendo presidente del CITES el señor Ministro de Economía es posible efectuar una estrecha coordinación entre el Consejo Nacional de Desarrollo y dicho órgano. Por otra parte, son comunes los contactos entre ambas entidades, lo que hace viable que el Consejo Nacional de Desarrollo actúe como consejero de importantes decisiones vinculadas con el desarrollo.

iv) Banco Central de la República Argentina

48 - Esta entidad es la institución básica en materia financiera y crediticia del país.

49 - El Consejo Nacional de Desarrollo mantiene estrechos contactos con las autoridades superiores y con las oficinas técnicas del Banco, en particular las vinculadas con la contabilidad social y con aquéllas que proveen informes relacionados con las actividades productivas de mayor significación.

50 - Los cuerpos técnicos del Banco se encuentran dedicados a la elaboración de instrumentos avanzados de análisis económico, entre ellos la matriz de transacciones intersectoriales.

v) Consejo Federal de Inversiones

51 - Tiene por función coadyuvar a una promoción de las inversiones en consonancia con las posibilidades económicas inherentes a cada región del país.

52 - Es un organismo permanente de investigación, coordinación y asesoramiento al nivel regional, que contribuye al armónico desarrollo basado en la descentralización geográfica.

vi) Reparticiones y Empresas Estatales

53 - De acuerdo con la metodología explicada, se coordina la información referente a proyectos específicos del sector público a través de grupos "ad-hoc" en los cuales están representados los organismos estatales que tienen relación directa con la presentación de tales proyectos. Además, se ha establecido un adecuado contacto con entidades públicas que realizan trabajos de investigación técnica y científica, como ser: Dirección General de Fabricaciones Militares, Instituto Nacional de Tecnología Industrial, Consejo Nacional de Investigación Científica y Técnica, Comisión Nacional de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico (CAFADE), Consejo Federal de la Vivienda, Banco de la Nación Argentina, Banco Industrial de la República Argentina, etc.

vii) Sector Privado

54 - El proceso de la formulación y ejecución de los programas nacionales necesariamente exige el aporte de los conocimientos y la experiencia de los sectores privados. En estas etapas preliminares se ha contado con la opinión orientadora de diversos sectores de la actividad económica. La formación de comisiones asesoras específicas, hará posible la permanente vinculación informativa y consultiva con las diversas agrupaciones industriales, agrícolo-ganadera, comerciales y sindicales, del sector privado.

55 - La oportuna consulta a este sector permitirá un creciente grado de confianza y adhesión a los programas nacionales de desarrollo que se formulen. De esta manera se irán creando las condiciones psicológicas e institucionales para una acción coordinada, que haga viable la actuación más eficiente del sistema productivo, en consonancia con los objetivos definidos en el programa.

936 S - Nov.1962 - 600